

Programme Agriculture et Développement Durable

EDITION 2006

PROPOCID - Production des politiques et compromis institutionnels autour du Développement Durable

Bonnal Philippe, Cirad

Courriel : philippe.bonnal@cirad.fr

Mots clefs : Développement Durable ; Milieu rural ; Politiques publiques ; Analyse comparative ; Brésil ; France ; Madagascar ; Mali ; Mexique ; Nouvelle-Calédonie

Equipes participantes

CIRAD, UPR Politiques et Marché
GEMDEV
IRD, UMR MOISA
AgroSupDijon UMR CESAER
INRA-AgroParisTech, UMR Politiques publiques

Contexte

La notion de développement rural durable, introduite il y a une vingtaine d'années et divulguée par les institutions internationales, jouit d'un engouement planétaire. Elle oppose une conception intégrée et multidimensionnelle au modèle de croissance économique qui a influé sur les prescriptions internationales et les politiques publiques nationales depuis plus d'un siècle. Il est attendu de cette nouvelle conception de corriger les effets négatifs des politiques passées mais aussi de poursuivre le processus de développement sur de nouvelles bases susceptibles de ne pas hypothéquer le futur de l'humanité. Compte tenu de l'importance de l'enjeu, les préceptes de développement durable s'imposent à tous les Etats, considérés comme le niveau pertinent de sa mise en œuvre.

Dans ce contexte, un double constat s'impose. Il est d'abord observé que le référentiel de développement durable correspond à un ensemble de normes à portée très générale – portant sur la combinaison de l'efficacité économique, de l'équité sociale et de la préservation des ressources naturelles –, qui

a été élaboré au niveau international, ce qui lui confère un caractère exogène vis-à-vis des espaces nationaux où il est sensé être mis en œuvre. En second lieu, il est manifeste qu'il existe un immense décalage entre l'apparente simplicité des injonctions internationales de développement durable et l'extraordinaire complexité des processus biologiques, sociaux et économiques qui sont en jeu à l'échelle des contextes de mise en application de ces injonctions. Ce constat implique que les processus de mise en œuvre du développement durable au niveau national – ainsi qu'aux échelles infra-nationales – induisent nécessairement une réinterprétation et une retranscription du référentiel international, la réalisation d'arbitrages et de compromis entre des acteurs aux intérêts divergents, dans le cadre de régimes particuliers et contextualisés de gouvernance territoriale. La complexité de ces processus de mise en pratique du développement durable et le manque de recettes opérationnelles pour le réaliser justifient leur analyse depuis le champ des politiques et actions publiques.

Question(s) posée(s) dans le projet

La question qui structure la recherche est la suivante : Comment sont produites au concret les politiques de développement durable, compte tenu des spécificités économiques, sociales, environnementales et politiques des pays concernés ? Ces spécificités induisent-elles des contenus différenciés et, *in fine*, des définitions spécifiques de la notion de développement durable ?

Cette question générale se décompose en deux types de questionnements secondaires.

Le premier questionnement a trait aux antécédents nationaux de la mise en place des politiques de développement rural durable. Il porte sur les formes et logiques d'insertion de la notion de durabilité dans la trajectoire de développement agricole et rural du pays. Il renvoie ainsi à l'évolution du rôle assigné à l'agriculture dans les rapports politiques et sociaux nationaux et à la nature des dépendances au sentier qui ont structuré les décisions de politiques publiques dans le

domaine agricole et rural. Cette perspective conduit à examiner les enjeux de l'adoption de la notion de durabilité en référence à l'évolution des rapports Etat – agriculture dans le temps long.

Le second ensemble de questions porte sur la nature même des politiques mises en place. Il concerne en premier lieu les instruments de politiques publiques élaborés par l'Etat au titre du développement rural durable, ainsi que les logiques d'action dans lesquelles ces instruments s'inscrivent. Il concerne ensuite les processus de mise en place des actions aux différents niveaux de gouvernance de l'espace national, ainsi que les processus d'adaptation de ces politiques : les arbitrages réalisés entre les intérêts sectoriels et globaux, les processus de coordination entre le local, le régional, le national et l'international, et en particulier les conflits associés à ces processus et leurs résolutions.

Hypothèses

L'objectif de la recherche est d'examiner la réalité de politiques de développement rural durable dans divers contextes nationaux pour en dégager des régularités, mais aussi des lignes de divergence significative quant aux formes de son endogénéisation et son instrumentalisation en politiques publiques.

L'hypothèse centrale est que les politiques publiques de développement durable résulteraient d'un processus conflictuel de négociation, de réinterprétation, d'appropriation déformante et de construction entre des acteurs situés aux différentes échelles de gouvernance, faisant valoir des enjeux hétérogènes de durabilité.

Il est également fait l'hypothèse que la forme et la stabilité des compromis qui en résultent sont fortement déterminées par quatre facteurs : (i) les trajectoires de construction et de structuration des champs de l'action publique (avec une attention particulière à la nature et la forme des processus de décentralisation qui conditionnent la mise en œuvre de stratégies

territorialisées de développement) ; (ii) le degré d'autonomie de l'Etat vis-à-vis de l'extérieur, qui conditionne les marges de manœuvre du politique vis-à-vis des prescriptions économiques des institutions internationales ; (iii) l'organisation de la vie publique et le degré d'asymétrie entre les acteurs sociaux qui influent sur la nature du débat social et politique et la crédibilité des compromis institutionnels ; et (iv) les ajustements et les compatibilités de temporalité entre les cadres institutionnels et organisationnels mobilisés pour la production et la réalisation de ces politiques.

Il est enfin fait l'hypothèse que l'influence de ces facteurs conditionne de manière spécifique dans chaque pays, selon son histoire et ses caractéristiques économiques et sociales, le degré d'agrégation et de coordination, ou au contraire de segmentation et de fragmentation (et donc la cohérence) des politiques publiques agricoles et rurales, tant au niveau national que régional et local.

L'approche scientifique

L'approche s'inscrit dans le champ de la sociologie politique et de l'économie institutionnelle. Elle est basée sur l'analyse comparée des politiques publiques agricoles d'un échantillon de pays, en prenant en compte la dimension temporelle (trajectoire d'évolution) et géographique (situations régionales différenciées). L'analyse est conduite en trois étapes : Une première étape porte sur la compréhension des trajectoires des politiques de développement agricole et rural de chaque pays. L'attention est portée sur l'évolution, dans le temps long (environ un siècle) des relations entre l'Etat et le secteur agricole en lien avec l'évolution du référentiel international du développement. La seconde étape est consacrée à la compréhension des modalités de

l'introduction de la durabilité au niveau national et du processus de construction des politiques nationales de développement rural durable. Les phénomènes décrits s'échelonnent sur deux décennies. La troisième phase est l'analyse des modalités de mise en pratique des politiques de développement rural durable et de leur contenu opérationnel à l'heure actuelle. La recherche est conclue par une synthèse générale. Le dispositif de recherche est structuré à partir d'un échantillon de situations nationales contrastées incluant des pays émergents (Brésil et Mexique), un pays industrialisé (France), une région européenne ultrapériphérique (Nouvelle-Calédonie), et des pays à économie moins avancée (Mali, Madagascar).

Principaux résultats

L'analyse comparative des trajectoires historiques nationales sur le temps long a conduit tout d'abord à préciser les principales périodes qui ont structuré de manière transversale l'évolution du référentiel international du développement et ses expressions dans chaque pays : (i) la période du libéralisme mercantile de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e, (ii) la période du développement autocentré (1930-1980), la période de la rupture néolibérale (1980-1995) et la période de l'émergence du libéralisme institutionnel (depuis 1995). Il est observé que d'une manière générale, les trajectoires nationales sont brouillées par les discordances de temporalités entre les régimes de régulation économique et politique. Les premiers apparaissent plus sensibles aux grands changements de paradigme international, du fait en particulier des contraintes financières auxquelles sont soumis les Etats, que les régimes de régulation politique, plus autonomes.

Dans ces trajectoires, les processus de libéralisation économique et d'insertion compétitive au cours des années 1980 – 1990 ont joué un rôle clé quant à la capacité d'intervention des Etats et donc quant aux formes de « mise en politique » du développement rural durable. Durant cette période, les six pays étudiés se différencient en deux groupes : d'un côté ceux dont la transition libérale a été marquée et brutale : Mexique,

Mali, Madagascar, de l'autre les pays où cette transition a été négociée, voire n'a pas eu lieu pour le secteur agricole (Brésil, France, Nouvelle-Calédonie). Par ailleurs, les processus de transition nationaux ne s'inscrivent pas dans un modèle univoque et ils n'ont pas été synchrones. Deux moments critiques se distinguent : le premier est celui des années 1980, avec le passage plus ou moins négocié et progressif vers un modèle libéral de développement ; le deuxième est celui des années 1990, avec l'abandon ou, au contraire, la réhabilitation relative des politiques agricoles et rurales. Les deux orientations « libération brutale » et « abandon des interventions rurales » ne sont pas réductibles l'une à l'autre.

Dans ce contexte, les pays de l'échantillon dont les ressources budgétaires sont les plus réduites sont largement contraints d'abandonner la gestion du développement durable à des opérateurs externes (bailleurs de fonds ou ONG), alors que pour les deux pays émergents, la durabilité constitue un enjeu de recomposition socio-territoriale et de refondation de pactes socio-politiques à l'échelle du monde agricole. En France et en Nouvelle-Calédonie le développement durable n'apporte pas, pour l'heure, une contribution significative aux paradigmes dominants et aux pratiques de développement qui ont cours depuis un demi-siècle.

L'examen des six situations nationales montre que le processus de mise en politique

du développement durable demeure fortement influencé par l'organisation sectorielle de l'action publique : il conduit à la mise en place d'actions disjointes, composées, d'une part, de programmes environnementaux conservationnistes et, d'autre part, de programmes de développement socio-économique, éventuellement pondérés par des mesures d'éco-conditionnalité, et orientés par des objectifs, variables selon les contextes nationaux, de lutte contre la pauvreté et l'inégalité ou de défense du revenu des agriculteurs. Dans les situations les plus favorables des tentatives de coordination territoriale entre ces actions sectorielles sont expérimentées.

De façon générale, il ressort que la mise en œuvre de la durabilité a contribué à légitimer la structure duale des secteurs agricoles nationaux, induite par les modèles de développement antérieurs. Libéralisme et durabilité se combinent de fait pour offrir les arguments nécessaires à la consolidation institutionnelle de deux types d'agriculture. L'agriculture productiviste, entrepreneuriale et/ou patronale est légitimée dans ses fonctions d'approvisionnement d'aliments (au niveau mondial) et de création de richesse (au niveau national) ; la durabilité représente pour ce secteur une source de normes rénovant les règles de la compétitivité. Parallèlement, la durabilité contribue à justifier l'existence et le

maintien, à travers des politiques ciblées de soutien, d'une agriculture familiale plurielle, dont la légitimité réside dans la reconnaissance de ses fonctions sociales, environnementales et d'organisation territoriale. Ainsi, si l'émergence de la durabilité dans les politiques agricoles n'a pas créé la dualité de l'agriculture, elle a contribué à la renouveler en élargissant le champ des opportunités pour les acteurs de chaque catégorie. Cependant, dans les pays les plus affectés par la transition libérale à la fin des années 1980, en particulier dans les pays sous ajustement structurel, cet élargissement du possible est borné, voire annihilé pour les agriculteurs familiaux, du fait de l'impossibilité de mobiliser et d'injecter des ressources financières dans des programmes significatifs de soutien (notamment productif). Dans ce cas, les régulations politiques cèdent en partie le pas aux régulations domestiques (diversification des activités, salariat, migrations régionales ou internationales) et sont caractéristiques d'une agriculture en crise.

Au terme de cette recherche, deux questions restent posées, portant d'une part sur la capacité de ces politiques à répondre à l'ampleur des enjeux démographiques et de pauvreté en zones rurales, notamment dans les PMA, mais aussi dans les pays émergents ; et, d'autre part, sur les éventuelles inflexions du contenu donné à la notion de durabilité l'éloignant de l'idée originelle.

3 ou 4 publications issues des travaux soutenus dans le cadre du projet

Boinon J.P., Gomez S., Roux B. (2010) La prise en compte du développement durable dans la politique agricole française: analyse historique et institutionnelle, in Maillefert M., Petit O., Rousseau S. Ressources, territoires, patrimoines et développement durable éditions Peter Lang

Bosc P.-M., Dabat M.-H., Maître d'Hôtel E. Quelles politiques de développement durable au Mali et à Madagascar. Article à paraître dans le n°320 de Economie Rurale.

Leonard E., Bonnal P., Foyer J., Pereira Leite S. (2009) La construction normative du développement durable dans les contextes de sa « mise en politiques ». Une analyse par les dépendances de sentier au Brésil et au Mexique. Mondes en développement. Vol.3-2009/4-n°148

Sourisseau J.-M., Pestana G., Geronimi V., Schembri P. Politiques publiques et développement durable dans le monde rural calédonien. Economie Rurale, N°320